

# Entre la espada y la pared



La **caída abrupta de beneficios** del gobierno y la **movilidad económica** de las familias en **Puerto Rico**

Dra. María E. Enchautegui Román  
Caridad A. Arroyo Quijano  
Vallerie Blakely Vallecillo y  
Dra. Enid M. Rosario Ramos

marzo 2026

RESUMEN EXTENDIDO





## El contexto

Puerto Rico enfrenta una situación persistente de pobreza y vulnerabilidad económica. Según datos del Censo de 2024, el 40% de la población vive por debajo del umbral federal de pobreza. Para los niños y niñas, este índice es aún mayor: 52% viven bajo el nivel de pobreza. Más aún, la mediana de ingresos de los hogares en Puerto Rico es de \$27,200, cerca de \$32,000 por debajo de la siguiente mediana más baja de las jurisdicciones en Estados Unidos. Estas condiciones se combinan con una tasa de participación laboral de 45%, también la más baja entre las jurisdicciones estadounidenses.

En este contexto, una proporción significativa de los hogares depende, total o parcialmente, de programas de asistencia pública destinados a garantizar el acceso a alimentos, salud y vivienda. Estos programas han sido esenciales para mitigar los efectos de la pobreza y proveer estabilidad a familias con bajos ingresos. Sin embargo, la pobreza persiste.

El diseño actual de algunos programas de asistencia puede generar efectos no intencionados, manteniendo a las familias en la pobreza. Cuando una persona comienza a trabajar o aumenta ligeramente sus ingresos, la reducción en beneficios puede ser mayor que el ingreso adicional que recibe el hogar, lo que compromete su seguridad económica. Este fenómeno, conocido como caída abrupta de beneficios, coloca a muchas familias entre la espada y la pared: avanzar en el mercado laboral puede significar perder apoyos esenciales antes de haber alcanzado su estabilidad económica.

Aun cuando la mayoría de los programas de asistencia social de Puerto Rico son determinados y financiados por el gobierno federal, algunas de sus estructuras ofrecen flexibilidad al gobierno estatal para determinar aspectos importantes de su diseño. Esta flexibilidad crea oportunidades para establecer parámetros o prácticas

orientadas a reducir la caída abrupta de beneficios y, a su vez, promover la movilidad económica de las familias. De hecho, diversas jurisdicciones de Estados Unidos ya han adoptado medidas para aliviar la caída abrupta de beneficios incluyendo iniciativas legislativas, creación de grupos de trabajo, estudios demostrativos, la suspensión temporera de aumentos en renta cuando aumentan los ingresos, y el desarrollo de calculadoras de beneficios, entre otras estrategias.

## Estudios previos

Estudios han demostrado que la caída abrupta de beneficios se observa, en la práctica, como tasas de impuestos altas para las familias de bajos ingresos, lo que puede ser un desincentivo a la actividad laboral. Además, muestran que las familias suelen tomar decisiones sobre el trabajo y los beneficios con poca o fragmentada información. La evidencia sugiere que ciertos mecanismos de política pública pueden mitigar estos efectos. Entre ellos, los créditos contributivos y las reducciones escalonadas de beneficios han demostrado ser estrategias efectivas para suavizar la transición entre los programas de asistencia y mayores ingresos del trabajo.

Asimismo, la evidencia apunta a efectos positivos de ofrecer a las familias acompañamientos (coaching) enfocados en la navegación de las caídas de beneficios y en proveer apoyo para la inserción laboral. Estas intervenciones frecuentemente integran principios de la economía conductual e incluyen elementos como información clara sobre las caídas de beneficios, calculadoras de beneficios y asesoría personalizada. Reconocer la complejidad de las decisiones laborales de las familias de bajos ingresos es crucial para abrir camino a la movilidad económica particularmente en familias que han estado en programas por muchos años.



# La pérdida de beneficios de PAN, Plan Vital, TANF y Vivienda Pública según aumenta el ingreso

Se examinaron las reglas de elegibilidad y beneficios del Programa de Asistencia Nutricional (PAN), Medicaid o Plan Vital, el Programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF) y vivienda pública a través de los reglamentos, planes estatales, memos internos y entrevistas con técnicos y técnicas de elegibilidad. Resumimos los hallazgos a continuación:

- **PAN** muestra el mejor ejemplo de cómo los programas pueden diseñarse para reducir la caída abrupta de beneficios e incentivar el empleo. Para esto utiliza tres estrategias:
  - (1) un proceso de transición de 24 meses para estimular que los y las beneficiarias entren a la fuerza laboral;
  - (2) reducciones escalonadas en beneficios según aumenta el ingreso para que más familias empleadas puedan recibir beneficios; y
  - (3) mayores deducciones a los ingresos, lo que permite que más familias puedan cualificar.
- **TANF - Categoría C** es el componente del programa TANF que brinda asistencia a las familias con menores. Este programa es temporal pues la asistencia se da hasta un máximo de cinco años en la vida del o de la participante. En este programa, un aumento pequeño en los ingresos puede resultar en la pérdida total e inmediata del beneficio, lo que lo convierte en el más claro ejemplo de una caída abrupta de beneficios.
- En **Plan Vital**, la posibilidad de mantener la cobertura de los menores a través del Programa de Seguro Médico para Menores (CHIP) reduce la caída abrupta de beneficios, ya que permite que las familias mantengan ingresos más altos antes de perder la elegibilidad infantil. No obstante, persiste una caída abrupta para los adultos del hogar.
- El programa de **Vivienda Pública** muestra un escenario mixto en relación con la caída abrupta de beneficios. Por un lado, hay caída abrupta de beneficios, pues el aumento en renta se evalúa tan pronto se reportan los nuevos ingresos y el beneficio de renta se elimina tan pronto se llega al máximo de ingreso. De hecho, una familia puede pasar de no pagar renta a pagar el 30%

del ingreso neto. Sin embargo, debido a que la renta se calcula a base de 30% del ingreso neto o 10% del ingreso bruto, la misma aumenta de manera progresiva, a medida que los ingresos del hogar incrementan.

Simulaciones realizadas para este estudio muestran que la pérdida de beneficios puede ser compensada por créditos contributivos reembolsables como el Crédito por Menor Dependiente (CTC, por sus siglas en inglés) y el Crédito por Trabajo (EITC, por sus siglas en inglés).



# Perspectivas de participantes de los programas, personal de las agencias y la comunidad

Se realizaron tres grupos focales con madres y padres de familia que participan en al menos uno de los cuatro programas de enfoque con un total de 21 participantes. A su vez, se entrevistaron 19 empleados de las agencias que administran los programas de enfoque. También, se recogieron insumos de un grupo multisectorial de personas de la comunidad, el Consejo Asesor Comunitario (CAC) organizado por el Instituto del Desarrollo de la Juventud (IDJ), a los que se les presentaron los resultados preliminares de este estudio. Se identificaron temas recurrentes y se integraron para presentar las perspectivas desde los tres ángulos de datos.

## La caída abrupta de beneficios es una realidad para muchas familias y se experimenta en múltiples programas

Cada programa tiene sus propias reglas. Por esto, las familias deben construir un mapa mental de las reglas de elegibilidad para cada uno y recordar las distintas fechas de recertificación, lo que añade complejidad a la gestión de sus beneficios. Más aún, las familias que participan de múltiples programas pueden enfrentar varias caídas de beneficios al aumentar su participación laboral.

Una madre habla sobre la baja en la asistencia nutricional comúnmente referida como cupones: ***“El bajón [en los cupones] es exorbitante”.***

Mientras que otra madre expresa: ***“Entonces te suben el sueldo y te suben la renta, te bajan el PAN, entonces te desayudan de igual manera porque lo que tú ganas te lo quitan”.***

Entre las participantes, el temor a perder el subsidio de vivienda domina la conversación, especialmente entre quienes residen en vivienda pública.

De esta forma lo resume una prestadora de servicios: ***“Es Vivienda, siempre va a ser Vivienda. Como uno dice, el plato de comida aparece, pero yo no me puedo ir debajo del puente con mis hijos porque me los van a quitar, ese techo seguro tiene que existir”.***

## La caída abrupta de beneficios desincentiva el trabajo formal

Las participantes de los programas y el personal de las agencias hicieron múltiples referencias sobre cómo la pérdida de beneficios desincentiva el trabajo.

Una empleada de agencia lo expresa de esta manera: ***“Si vamos a penalizar a la persona porque trabaje, pues lo que van a hacer las personas es no trabajar”.***

Tener que lidiar con los distintos beneficios cuando se empieza a trabajar también puede resultar desgarrador e impone una carga mental difícil de manejar para quienes ya están operando al límite de sus recursos. Una madre lo expresa de la siguiente manera: ***“Ahora mismo en mi último empleo, hace dos meses, tuve que renunciar, era patrullera, la compañía de seguridad súper bien, horario súper cómodo, pero encontrarme nuevamente con lo mismo y lo mismo. Que si la renta, las ayudas me las quieren quitar, y me dije, pues mira, pues vamos a dejar de trabajar”.***

El trabajo informal aparece como una alternativa para evitar la caída abrupta de beneficios ante un sistema que penaliza el trabajo formal.

Una madre dice: ***“Yo encuentro que la mayoría trabaja, pero no informan que están trabajando”.***

Tras muchos años de participación en los programas, las personas valoran la estabilidad que estos le ofrecen y algunas expresan miedo a salir de los programas. Le dan peso a la pérdida y toman decisiones en un ambiente de miedo y confusión. Esto quedó demostrado en expresiones como: ***“Entonces pues también te da un poquito de miedo, a que uno se quede más inestable de lo que uno está con las ayudas del gobierno”.***

## La caída abrupta de beneficios estanca a las familias y frena sus aspiraciones

El miedo a perder los beneficios coloca a las familias ante dilemas imposibles: desean romper con el uso prolongado de la asistencia pública para construir un mejor futuro, pero el propio diseño del sistema limita sus opciones y les dificulta salir de su situación actual.

Muchas madres expresan sentirse ***“estancadas”***. Una

participante de un grupo focal compartió: *“Yo me he visto estancada y yo no tengo por qué mentir [...] malísimo, feo, se deprime uno [...] yo quiero trabajar, yo quiero echar para adelante, superarme, progresar, tener mi casa propia, no vivir en el residencial tanto tiempo. Actualmente yo me siento estancada”*.

## Proveer mejor información a las familias ayudaría a reducir los efectos de la caída abrupta de beneficios

Uno de los temas más frecuentes en los grupos focales fue la falta de información que ofrecen las agencias sobre los programas. Se identificó desinformación por parte de las participantes incluyendo: (1) creer en la existencia de una reducción inmediata de beneficios en PAN, (2) creer en la eliminación total de Vital, aun para los menores, y (3) desconocimiento sobre cómo se determina el aumento en renta o cómo se trata el ingreso de pensiones alimentarias. La falta de información correcta y precisa limita la capacidad de las participantes para tomar decisiones informadas sobre empleo, ingresos y planificación de su futuro.

Por otro lado, el personal de las agencias expresa reservas a proveer información sobre criterios de elegibilidad. Una empleada de agencia alude a la complejidad de la determinación de elegibilidad para no proveer las tablas de elegibilidad de ingresos: *“lo que pasa es que esto es un poco más complicado como que darle una tabla a un participante, porque mira, hay mucha gente que viene y te dice: ‘¿Cómo que yo no cualifico si mi compañero de trabajo gana lo mismo que yo y él cualifica?’ Eso confundiría muchísimo”*.

## Los retos de comunicación entre los clientes y los técnicos es una barrera para ayudar a las familias en su movilidad económica

Los testimonios de las participantes y el personal de los programas sugieren que, en ocasiones, la relación entre las familias participantes y el personal

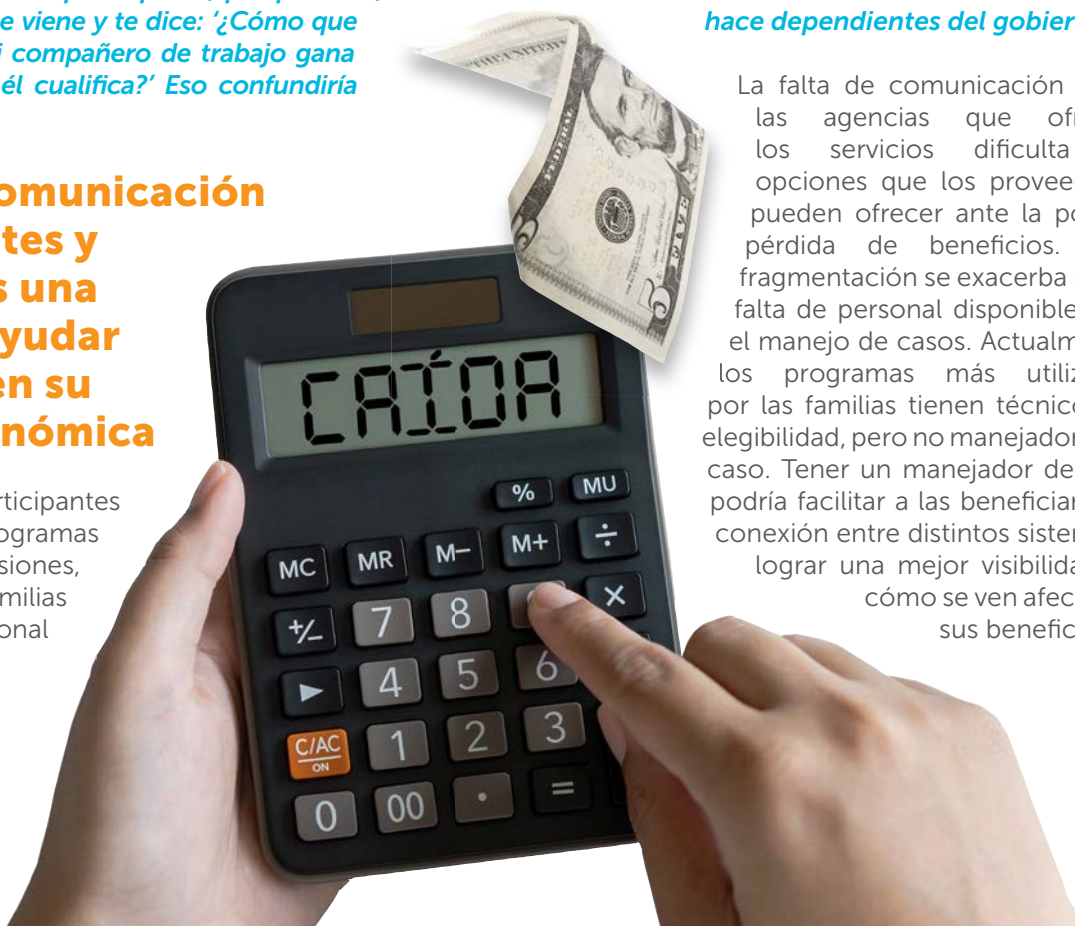
técnico de elegibilidad puede caracterizarse por tensiones y desconfianza mutua. Varias participantes relataron experiencias de trato percibidas como poco respetuosas y con faltas de empatía, lo que puede influir en la forma en que las familias navegan y utilizan los programas. Algunas familias reportan ver a los técnicos como figuras orientadas principalmente a sancionarlas y sacarlas de los programas, aunque reconocen excepciones. Por otro lado, los técnicos se perciben a sí mismos como responsables de cumplir estrictamente las reglas y, en algunos casos, ven a las familias con poco ánimo para progresar y como personas potencialmente deshonestas. Esta dinámica dificulta la comunicación efectiva, debilita la confianza y limita la capacidad de los programas para apoyar la estabilidad y movilidad económica de las familias.

El proceso de atención a participantes parece no estar estandarizado, lo que genera experiencias muy diferentes, según el profesional técnico asignado.

Como explicó un miembro del CAC: *“En muchas ocasiones el técnico te estrangula. En otras, está el empático que te ayuda”*.

El sistema es visto como un obstáculo mayor para romper con el uso prolongado de programas. Esto se muestra en expresiones como: *“El sistema no te ofrece, lamentablemente no te ofrece opciones como para tú salir..., no te da estrategias viables para tú poder salir de él”* o como expresó una participante de un grupo focal: *“No es que nos volvamos dependientes del gobierno, muchas veces el mismo sistema nos hace dependientes del gobierno”*.

La falta de comunicación entre las agencias que ofrecen los servicios dificulta las opciones que los proveedores pueden ofrecer ante la posible pérdida de beneficios. Esta fragmentación se exagera por la falta de personal disponible para el manejo de casos. Actualmente, los programas más utilizados por las familias tienen técnicos de elegibilidad, pero no manejadores de caso. Tener un manejador de caso podría facilitar a las beneficiarias la conexión entre distintos sistemas y lograr una mejor visibilidad de cómo se ven afectados sus beneficios.





# ¿Qué acciones del gobierno pueden reducir la caída abrupta de beneficios y sus impactos?



De este estudio surge una recomendación principal: **Los principales programas de asistencia gubernamental deben buscar maneras para reducir la caída abrupta de beneficios y aliviar sus impactos.**

Para impulsar esta recomendación general se proponen acciones que se pueden implantar en forma inmediata y hasta tres años.

## Ajustes administrativos inmediatos (0 a 12 meses)

Estos son ajustes que se pueden realizar inmediatamente en las agencias y que pueden tener rendimientos dentro de 12 meses.

### 1 Promover la transparencia en la información sobre elegibilidad y orientación obligatoria.

- a. **Proveer información clara, estandarizada y proactiva** sobre cómo el empleo afecta los beneficios. Esta información se debe ofrecer a las y los solicitantes en las entrevistas con el personal de las agencias a través de materiales escritos. Además, debe estar disponible en los portales electrónicos de las agencias.
- b. **Desarrollar una herramienta interagencial de simulación de beneficios.** Esta herramienta funciona como una calculadora oficial para Puerto Rico que permita a las familias estimar escenarios de ingresos, beneficios y créditos contributivos.

### 2 Mejorar el servicio al cliente y uniformar su calidad para lograr una mejor relación entre el personal técnico y participantes.

- a. **Uniformar la calidad del servicio.** Se recomienda capacitar y desarrollar estándares de servicio que deben ser seguidos por todos los y las técnicas de elegibilidad. También se deben realizar encuestas sobre la calidad del servicio para el mejoramiento continuo.
- b. **Incorporar el lente conductual en el servicio al cliente.** Reconocer explícitamente la carga cognitiva, el miedo a la pérdida y la aversión al riesgo como factores que influyen en las decisiones laborales y en las actitudes hacia el uso de beneficios de los y las participantes. Proveer capacitación para el personal sobre cómo incorporar prácticas basadas en evidencia durante las entrevistas con participantes.
- c. **Escuchar e incorporar las voces de las personas afectadas por los cambios en los programas.** Los beneficiarios y beneficiarias de los programas anhelan que sus voces se escuchen y poder tener una mayor participación en el diseño de los programas que afectan sus vidas. Garantizar espacios de diálogo y de retroalimentación de los participantes permitirá identificar y atender de manera más efectiva los problemas que enfrentan con el fin de tomar en cuenta sus necesidades y los apoyos requeridos en el diseño de los programas.

## 3 Optimizar los programas existentes.

- a. **Promover programas existentes que ayudan en la transición al trabajo.** Programas como la transición al empleo del PAN, la cubierta de salud CHIP para menores, y los programas de *Family Self-Sufficiency* y *Moving to Work* de HUD son ejemplos de programas que ya existen y que ofrecen mecanismos que reducen la caída abrupta de beneficios ante el aumento de ingresos. Las agencias deben coordinar, integrar y promover activamente estos programas para asegurar transiciones al trabajo más estables que promuevan el éxito de las familias.
- b. **Transformar los Centros 2Gen de ACUDEN como centros de movilidad económica de las familias.** Los Centros 2Gen que se encuentran a través de casi todo Puerto Rico representan una oportunidad para orientar a las personas sobre la caída abrupta de beneficios y promover la movilidad económica de las familias participantes de programas. Para asegurar su impacto, estos centros necesitan implantar una programación que se adhiera a los principios claves de los modelos de toda la familia (o dos generaciones) que aborden de manera articulada e integrada las necesidades de adultos y menores para ser efectivos.



## Ajustes de diseño programático (12 a 36 meses)

## Medidas fiscales y sistémicas (24 a 36 meses)

- 1 Establecer periodos de gracia por inserción laboral.** Implementar periodos de gracia claros y comunicados (6 a 12 meses) para evitar pérdidas inmediatas de beneficios al comenzar a trabajar, particularmente en el programa de Vivienda Pública.
- 2 Revisar el diseño del programa TANF.** TANF es un programa distintivo porque es el único que ofrece ayuda en efectivo a las familias y porque por su ley habilitadora establece que debe apoyar a las familias en su transición al empleo. La recomendación es ajustar las deducciones y la estructura del beneficio de TANF para eliminar la pérdida total ante aumentos marginales de ingreso.
- 3 Establecer transiciones escalonadas en los programas.** Emular el modelo de PAN (reducciones graduales y deducciones al ingreso) en TANF, Vital (adultos) y Vivienda Pública. Estas transiciones evitan diseños de "todo o nada" que generan caídas abruptas.
- 4 Protección inicial frente a aumentos de renta.** Se recomienda establecer topes temporales y/o escalonados en el aumento de renta para familias en Vivienda Pública que comienzan a trabajar.
- 5 Institucionalizar el manejo de casos en las agencias.** Se recomienda la institucionalización del manejo de casos con un enfoque centrado en la familia, donde la principal encomienda es trabajar de cerca con las familias para determinar sus necesidades y sus recursos, y con ello, desarrollar planes individualizados de movilidad económica y bienestar familiar.

- 1 Asignar fondos estatales para ayudas suplementarias.** Se deben identificar fondos locales recurrentes para compensar, al menos de forma parcial y escalonada, la pérdida de beneficios cuando las familias comienzan a trabajar, particularmente para mitigar los aumentos en la renta.
- 2 Fortalecer los apoyos para la integración laboral.** Asegurar que las familias cuenten con los apoyos que necesitan para integrarse y mantenerse en el empleo. Para eso, se deben expandir y coordinar servicios como acceso a cuidado infantil asequible, horarios escolares estables, programas escolares de horario extendido y programas de desarrollo laboral que produzcan credenciales reconocidas en la industria que les permitan a las familias integrarse al mercado laboral.
- 3 Adoptar el modelo bigeneracional como el estándar en todas las agencias que atienden familias y niños.** Este modelo mira a la familia como un todo, integra los servicios, y le da seguimiento personal con el propósito de promover su movilidad económica.
- 4 Desarrollar una coordinación interagencial formal entre los programas de beneficios.** Se necesitan mecanismos permanentes de coordinación entre agencias para reducir inconsistencias en definiciones de ingreso, recertificaciones y reglas de elegibilidad. Esto debe incluir procesos compartidos y sistemas de información que eviten la duplicidad de formularios y documentos.





**JuventudPR.org**



@IDJ.PR



@ldj\_pr



@IDJ\_PR

655 Avenida Roberto H. Todd  
PMB 132 San Juan, PR 00907

Avenida Roberto H. Todd  
800 Suite 104, San Juan, PR

**RESUMEN EXTENDIDO**